BUILDING BENEFITS FOR HOMEMAKERS

A REPORT TO THE

MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE

FROM THE

CANADA PENSION PLAN ADVISORY BOARD

NOVEMBER 1987

FOREWORD

The Canada Pension Plan Advisory Board is a statutory body whose members are private citizens appointed to represent employees, employers, self-employed persons and the public. Its role is to review the operation of the Canada Pension Plan (CPP), the state of the Canada Pension Plan Investment Fund and the adequacy of coverage and benefits payable under the Plan.

In keeping with its role, the Advisory Board has submitted to me this report entitled Building Benefits for Homemakers. In this report, the Board re-examines its previous 1983 majority report entitled More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan. The Board brings to light inconsistencies arising from its previous recommendation that an imputed economic value be assigned to the work that homemakers do. The Board emphasized that it favours a system whereby credits be split annually as earned between two spouses which would result in benefits from the CPP to homemakers. This approach would protect homemakers without affording them special treatment relative to other low- or non-earners.

This government recognizes the value of work done in the home and the contribution that homemakers make to society. There is no question that homemakers, who are substantial contributors to Canada's economy and society, need better protection under our pension system. Therefore, we are in the process of seeking ways of providing retirement income to homemakers so as to ensure that they have greater financial security in their retirement years.

This report provides a timely and valuable perspective on this issue and I am, therefore, pleased to make the Advisory Board's report public.

Minister of National Health
and Welfare

Canada Pension Plan advisory board
Régime de pensions du Canada conseil consultatif

September 11, 1987

The Honourable Jake Epp, P.C., M.P.,
Minister of National Health and Welfare,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A6

Dear Mr. Epp:

Following the thirty-fourth meeting of the Canada Pension Plan Advisory Board on June 5 and 6, 1986, a Committee was struck with a mandate to review the Board's 1983 report on homemakers with a view to recommending whether the Board should conduct another study on this issue. A draft report was presented at the Board's thirty-fifth meeting in October 1986 which recommended in favour of another report.

Subsequent to the October Board meeting, the Committees on Credit-Splitting and Contributions to the CPP on Behalf of Homemakers amalgamated their efforts and I am pleased therefore, to attach their report which is entitled, "Building Benefits for Homemakers". This report was adopted by the Advisory Board at its thirty-sixth meeting on May 21 and 22, 1987.

Yours sincerely,

Louis Erlichman

Louis Erlichman,
Chairman,
Canada Pension Plan Advisory Board.

Attach.

Brooke Claxton Bldg.,
15th Floor,
Tunney's Pasture,
Ottawa, K1A 0L4

Imm. Brooke Claxton,
15e étage
Parc Tunney,
Ottawa, K1A 0L4

ISP 96 (1-87)

BUILDING BENEFITS FOR HOMEMAKERS

Executive Summary

The federal government has stated its commitment to finding a way of providing a pension for homemakers and has recommended to the provinces that homemakers be eligible to receive pension benefits from the Canada Pension Plan. We support this objective.

In 1983, a majority of the Canada Pension Plan Advisory Committee proposed that this objective be achieved by contributions to the Canada Pension Plan based on an arbitrary value assigned to the work that homemakers do.

We find this proposal to be completely inconsistent with the earnings-benefit link inherent in the Canada Pension Plan. Furthermore, we disagree with the conclusion that homemakers are deserving of special treatment within the Canada Pension Plan and with the amount of cross-subsidization required by this proposal.

Although we are opposed to **contributions to the CPP** on behalf of homemakers, we are in favour of **benefits from** the CPP to homemakers. We believe this apparent contradiction can be satisfactorily resolved by as-you-go credit splitting. As-you-go credit splitting will provide benefits to homemakers as a matter of right and is a logical extension of recent initiatives in both the public and private sectors.

We are aware that as-you-go credit splitting will not in itself directly address the adequacy of public sector retirement benefits. We are also aware that as-you-go credit splitting will not directly resolve the issue of explicit recognition of the value of homemakers' services. We believe that solutions to these problems may best be found outside the framework of the Canada Pension Plan.

I. Introduction

The debate over homemaker benefits from the Canada Pension Plan has been ongoing almost since the inception of CPP in 1966. Numerous organizations and bodies such as the Canadian Advisory Council on the Status of Women, the Parliamentary Task Force on Pension Reform, the National Council of Welfare and the Government of Ontario have contributed to the discussion. The Canada Pension Plan Advisory Board has issued at least two reports on this contentious issue.

Our federal government is committed to providing a pension for homemakers. Our newspapers tell us that Canadians are overwhelmingly in favour of pensions for homemakers. In sifting through this mountain of published material, it is quickly apparent that the question is not whether such benefits should be provided but rather how this should be accomplished.

As a body, we support the provision of retirement benefits for homemakers from the Canada Pension Plan; we reject the method proposed in the majority report of March 1983 and recommended by the Parliamentary Task Force on Pension Reform. This proposal for contributions on behalf of homemakers based on a deemed value of wages is unacceptable because:

- It departs from the income replacement (i.e. earnings-benefit) link that is part and parcel of the design of the Canada Pension Plan.

- It provides preferential treatment for a single segment of society.

- It requires an unacceptable level of cross-subsidization.

II. Changes Since March 1983

A number of important changes which impact on the provision of benefits to homemakers have occurred in both the public and the private sectors since the last CPP Advisory Board Report.

Significant changes to the Canada Pension Plan include:

- provision for child care drop-out provisions
- mandatory splitting of credits on dissolution of marriage
- continuation of survivor benefits on remarriage
- splitting of stream of payments on request

The Canadian Association of Pension Supervisory Authorities (CAPSA) has reached a consensus on some major issues for private sector pension plans and all jurisdictions are pledged to implement the agreement. The issues that are most relevant to retirement benefits for homemakers are:

- mandatory spousal benefits on death or retirement
- earlier vesting of pension
- inclusion of part-time workers in pension plans
- increased portability

Although most of these changes were not specifically directed toward providing retirement income for homemakers, they accomplish that very purpose in many cases.

III. The Previous Proposal

In order to understand our objections, it is necessary to understand the basics of the previous proposal. The major features of the proposal are:

A. The deemed earnings for a full-time homemaker would be equal to one-half of the Year's Maximum Pensionable Earnings. Homemakers who work in the paid labour force but earn less than one-half the YMPE would have their actual earnings "topped-up" to one-half the YMPE. Homemakers who earn at least half the YMPE would receive no "homemaker" benefit.

B. "Homemaker" is defined to be an individual who in any year works only or mainly in the home to care for a spouse, a child under 18, or a dependent and infirm adult relative living in the home.

C. Contributions on behalf of homemakers would be:

i) made by the non-homemaker spouse where this spouse earns at least the YMPE,

ii) fully subsidized by all CPP contributors where there is no spouse or the spouse earns less than one-half the YMPE, and

iii) partially subsidized where the wage earning spouse earns more than one-half and less than the full YMPE.

IV. The Earnings-Benefit Link

The Canada Pension Plan is explicitly designed and operated on the basis of retirement benefits in proportion to paid labour force earnings history. CPP does not recognize all forms of income; it specifically excludes income such as interest and dividends and income paid "in-kind". To agree with the proposition that homemakers' services have "economic value" is not the same as saying this value should be translated into pensionable earnings for CPP purposes.

The proposed homemaker's deemed earnings bear no relation to paid labour force earnings. These "earnings" are not related to any cash transactions; they are not recognized for tax or UIC purposes; and they are not in proportion to effort expended or adequacy of result.

There is also a difficulty whenever an arbitrary number is assigned as the value of homemaker service. Individual preferences, lifestyles, and capabilities will determine the value of the homemaker services. Some would say that defining a dollar amount for homemaker services is necessary for recognition of their value. However, to decree that homemakers' services are worth only half the average industrial wage is to institutionalize an image which may be less than desirable.

V. The Homemaker Bias

One of the more troubling aspects of the proposal is that it is directed toward a single group and - to compound the problem - unevenly within that group.

The proposal ignores all other groups which are not presently covered by the Canada Pension Plan such as the unemployed, single individuals, welfare recipients, native people on reserves or individuals who are involved in barter economies. Presumably all these groups share a need for pension income.

The proposal also ignores the undoubted economic value of goods and services produced for themselves and their families by farmers, fishermen, tradesmen and the like.

Worse yet, the proposal determines the value of a homemaker's service on the basis of attachment to the paid labour force. An individual who earns at least half the YMPE as a member of the paid labour force will not receive recognition for his or her homemaker services. Hence, by implication, only homemakers with a minimal attachment to the paid labour force have value to be recognized by CPP. This offends common sense.

The inequity in placing a value on homemaker services will result in inequities in replacement ratios from CPP at retirement. As these inequities have been well documented in other opinion papers, we will not reproduce them here.

VI. Cross-Subsidization

It is, of course, appropriate that public pension policy should incorporate an element of cross-subsidization from higher income to lower income participants in the economy.

In Canada this is achieved chiefly via Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement program.

The Canada Pension Plan also provides some elements of cross subsidization between contributors of different sex and marital status, and there has been a substantial inter-generational transfer. There is also some cross-subsidization from high to low income earners in the flat rate disability and survivor benefits, but these represent a relatively small proportion of the total cost. The retirement benefits, the principal purpose of the plan, have involved very little cross-subsidization between economic groups.

That this should continue is important to the ongoing viability and credibility of the plan.

Where it is necessary to improve benefits for low wage earners or non-contributors to the Canada Pension Plan this should be done through Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement, so that the associated costs can be clearly identified, and the benefits available to all Canadians, not just a particular demographic group.

Canadians feel that benefits from CPP are paid to contributors (or the beneficiaries of contributors). We believe that CPP contributors will have difficulty accepting a substantial increase in their contributions to provide benefits for unrelated non-contributors.

VII. Credit Splitting

A) Retirement

In Section II, we mentioned the mandatory splitting of pension credits and stream-of-payment splitting as changes which are beneficial to homemakers. These changes do not go far enough. We believe that spousal sharing of pension credits should be ongoing and automatic - a matter of right rather than request.

That is to say, we feel that credits should be split, annually as earned, between two spouses. Each will receive, as a credit, the average earnings of the two spouses where one is not employed, each member would get credit for half of the earnings of the employed spouse.

From a cost point of view, this is really not much different than the provisions already in place. But the implicit statement to the non-working spouse is entirely different. No division of credit is required on divorce, because it has already been done. Likewise, spouses reaching age 65 would not have to petition for benefits. In particular, it will create for homemakers benefits in their own right. In this, it will be consistent with the approach to OAS and GIS.

Incidentally, this approach also deals automatically with the issue of multiple marriages - credit sharing becomes proportionate to the length of each relationship.

There are, nevertheless, problems which would need to be considered:

1) It may be difficult to identify eligible spouses on a year-by-year basis, however present tax forms require the spouse's S.I.N. As long as one spouse provided the necessary information, the administration would be aware that the potential for splitting existed.

   One other useful tool for obtaining this information may turn out to be the periodic contributors' reports, on which reminders could be put about the possibility of credit splitting eligibility.

2) Additional contributor records will be required, although not nearly as many as once was the case, given the incidence of two-earner families.

3) There are practical and administrative difficulties with attempting implementation of the change retroactive to inception. Rather, we would suggest that the "as earned" credit splitting take place in future years only, and the provisions already put into place for splitting on divorce and retirement continue to be available in respect of prior years.

4) Although not specifically addressed here, implementation of this recommendation would require a more equitable sharing between spouses of the child rearing drop-out provision.

5) There could be a negative impact on the initial level of retirement benefits where spouses are of different ages. This impact may be partially mitigated by the recent provisions for flexible retirement age.

B. Survivor Benefits

Having transferred, or more precisely, shared retirement credits as earned, there is a question of what to do if one spouse dies. Survivor benefits are a separate topic and will not be dealt with here. We do not feel that survivor benefits, either before or after retirement should necessarily be defined in terms of the level of retirement benefits.

C. Disability Benefit

There is evidence that the disability program is already very difficult to administer, in part because of the subjective and nebulous nature of disability.

No matter how hard one tries to come up with a good definition of disability, there ends up being a considerable amount of subjectivity, and therefore contentiousness. As a result, the plan's expensive and unwieldy appeals process is used far more often for disability benefits than the much more common retirement benefits.

The CPP disability benefit does not work harmoniously with private plans.

Because of differences in definitions, a claimant is sometimes declined under CPP, while being accepted under a private plan.

The administrative expense per dollar of disability benefit paid is much higher than the cost per dollar of retirement benefit paid.

We think it would make a difficult situation worse to attempt to provide disability benefits to people who are not employed. No credit splitting is proposed for disability benefits.

That is, we recommend that disability benefits only be provided for currently employed contributors, based again on their earnings in the years immediately prior to disability. Thus, the disability benefit would become entirely independent of the retirement benefit. It is recommended that this change be in respect of future disabilities only.

VIII. Summary

In summary, we are concerned about adequate pension income for all Canadians and ways to achieve that objective.

In the past few years, significant changes have occurred in both the public and private pension sectors which will serve to improve the adequacy of pension income in general, and many of the changes will directly affect spousal access to benefits from pension plans.

We are opposed to restructuring the Canada Pension Plan to provide heavily cross-subsidized benefits which have no relation to paid labour force earnings for a specific group of individuals. We believe that as-you-go credit splitting is consistent with the design of the Canada Pension Plan.

Further solutions to the problems of pension income adequacy and recognition of the value of homemakers' services should be sought outside the framework of the CPP.

MEMBERS OF
THE CANADA PENSION PLAN ADVISORY BOARD

May 1987

Vice-Chairman

Marcel Le Houillier	- MONTREAL, Quebec

Members

Robert Apsey	- ISLINGTON, Ontario
Harvey Atkinson	- EDMONTON, Alberta
William Black	- HALIFAX, Nova Scotia
William Y. Crawford	- VANCOUVER, British Columbia
William J. Harris	- ST. JOHN'S, Newfoundland
Sharon Kelley	- SASKATOON, Saskatchewan
Richard Madsen	- ENGLEHART, Ontario
Royce Moore	- VERNON, British Columbia
Joan Prevalnig	- WINNIPEG, Manitoba
Frank Romano	- STRATFORD, Ontario
Hayden Smith	- CALGARY, Alberta

PRESTATIONS POUR LES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES AU FOYER

Rapport présenté au

ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

par le

Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada

AVANT-PROPOS

Le Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada est un organisme statutaire dont les membres sont de simples citoyens nommés pour représenter les travailleurs salariés, les employeurs, les travailleurs indépendants et le public. Il a pour rôle d'examiner le fonctionnement du Régime de pensions du Canada, l'état du Fonds de placement du Régime et la justesse de la protection et des prestations assurées aux termes du Régime.

Pour remplir son rôle, le Conseil m'a présenté ce rapport intitulé Prestations pour les travailleurs et travailleuses au foyer. Dans ce rapport, le Conseil examine de nouveau son rapport majoritaire de 1983 intitulé Les femmes au foyer et le Régime de pensions du Canada et fait ressortir les incohérences de la recommandation qu'il a faite antérieurement, selon laquelle il faudrait imputer une valeur économique au travail qu'accomplissent les personnes au foyer. Le Conseil souligne qu'il est en faveur d'un système qui permettrait de répartir, tous les ans, les crédits de pension acquis par les deux conjoints et de verser ainsi des prestations du RPC aux travailleurs et aux travailleuses au foyer. Ce système protégerait les personnes qui travaillent au foyer sans leur accorder un traitement particulier par rapport aux autres petits salariés ou non-salariés.

Le gouvernement actuel reconnaît la valeur du travail accompli au foyer et l'apport des personnes au foyer à la société. Il n'y a pas de doute que les travailleurs et les travailleuses au foyer, qui contribuent réellement à l'économie et à la vie de la société canadienne, ont besoin d'une meilleure protection dans le cadre de notre appareil de rentes. Nous cherchons par conséquent des moyens d'assurer un revenu de retraite à ces travailleurs et travailleuses pour qu'ils aient une plus grande sécurité financière quand ils seront à la retraite.

Je suis heureux de rendre public ce rapport du Conseil consultatif, qui donne un point de vue opportun et valable de la question.

Ministre de la Santé nationale et
du Bien-être social

Canada Pension Plan advisory board
Régime de pensions du Canada conseil consultatif

Le 11 septembre 1987

L'honorable Jake Epp,
Ministre de la Santé nationale et
du Bien-être social
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

À la suite de sa 34e réunion tenue les 5 et 6 juin 1986, le Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada a mis sur pied un comité qui était chargé d'examiner le rapport sur les femmes au foyer que celui-ci a présenté en 1983 et de dire s'il fallait mener une autre étude sur le sujet. Le comité a présenté un rapport provisoire à la 35e réunion du Conseil, en octobre 1986, et faisait une recommandation en ce sens.

Le Comité du partage des crédits et le Comité des cotisations au RPC pour les personnes au foyer ont joint leurs efforts afin de donner suite à cette recommandation, et je suis heureux de vous transmettre leur rapport, intitulé "Prestations pour les travailleurs et travailleuses au foyer". Le Conseil consultatif a adopté ce rapport à sa 36e réunion, qui avait lieu les 21 et 22 mai 1987.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma respectueuse considération.

Le Président,

Louis Erlichman

P.j.

Brooke Claxton Bldg.,
15th Floor,
Tunney's Pasture,
Ottawa, K1A 0L4

Imm. Brooke Claxton,
15e étage
Parc Tunney,
Ottawa, K1A 0L4

ISP 98 (1-87)

PRESTATIONS POUR LES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES AU FOYER

Sommaire

Le gouvernement fédéral a affirmé son engagement à trouver un moyen de verser une rente aux personnes qui travaillent au foyer et a recommandé aux provinces d'admettre ces personnes au versement des prestations du Régime de pensions du Canada. C'est un objectif que nous appuyons.

En 1983, les membres du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada ont en majorité proposé d'atteindre cet objectif en prévoyant le versement de cotisations fondées sur une valeur arbitraire attribuée au travail qu'accomplissent les personnes au foyer.

Nous trouvons que cette proposition ne tient absolument pas compte du lien gains-prestation inhérent au Régime de pensions du Canada. Nous n'acceptons de plus ni la conclusion selon laquelle les travailleurs et travailleuses au foyer méritent un traitement particulier dans le cadre du Régime, ni le montant d'interfinancement qu'exigerait la mise en oeuvre de la proposition.

Si nous nous opposons au **versement de cotisations au RPC** pour le compte des personnes au foyer, nous sommes par contre en faveur du **versement de prestations du RPC** à ces personnes. Nous croyons que cette apparente contradiction peut être résolue de manière satisfaisante par le partage des crédits de pension. Ce partage des crédits assurera aux personnes au foyer le droit aux prestations et constitue un prolongement logique des mesures mises récemment en oeuvre dans le secteur public aussi bien que dans le secteur privé.

Nous sommes conscients que le partage des crédits ne réglera pas directement en soi la question de la justesse des prestations de retraite du secteur public. Nous savons aussi qu'elle ne résoudra pas directement la question de la reconnaissance explicite de la valeur des services que fournissent les personnes au foyer. Nous croyons que c'est en dehors du cadre du Régime de pensions du Canada que les solutions ont le plus de chance d'être trouvées dans les deux cas.

... 2

I. Introduction

Le débat au sujet du versement de prestations de personne au foyer aux termes du Régime de pensions du Canada remonte pratiquement à l'instauration du Régime en 1966. Nombre d'organismes tels que le Conseil consultatif de la situation de la femme, le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, le Conseil national du bien-être social et le gouvernement de l'Ontario ont aidé à l'alimenter. Le Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada a pour sa part publié au moins deux rapports sur cette question litigieuse.

Le gouvernement fédéral actuel s'est engagé à verser une rente aux personnes au foyer. Nos journaux nous disent que les Canadiens sont en très grande majorité favorables à l'idée des pensions pour les travailleurs et travailleuses au foyer. Quand on examine l'énorme quantité de documents publiés à ce sujet, on voit vite que la question n'est pas de savoir si ces pensions devraient être versées, mais bien comment cela devrait se faire.

En tant qu'organisme, nous appuyons le versement de prestations de retraite aux personnes au foyer en vertu du Régime de pensions du Canada, mais nous rejetons la méthode proposée dans le rapport majoritaire de mars 1983 et préconisée par le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions. Cette méthode, selon laquelle les cotisations versées pour les personnes au foyer seraient fondées sur une valeur présumée du salaire, est inacceptable pour trois raisons:

- elle méconnaît la notion de remplacement du revenu (c.-à-d. le lien gains-prestation) qui est un caractère essentiel du Régime de pensions du Canada;
- elle prévoit un traitement préférentiel pour un seul segment de la société;
- elle exige un niveau inacceptable d'interfinancement.

... 3

II. Les changements survenus depuis mars 1983

Un certain nombre de changements importants qui se répercutent sur la question des prestations aux personnes au foyer se sont produits tant dans le secteur public que dans le secteur privé depuis que le Conseil consultatif du Régime de pensions du Canada a présenté son dernier rapport.

Des modifications considérables ont notamment été apportées au Régime, à savoir :

- la mise en oeuvre des dispositions d'exclusion pour élever des enfants;
- le partage obligatoire des crédits à la rupture du mariage;
- le maintien des prestations de survivant quand le conjoint survivant se remarie;
- le partage des versements sur demande.

La Canadian Association of Pension Supervisory Authorities a accepté en général certaines modifications d'importance majeure aux régimes de rentes du secteur privé et toutes les instances se sont engagées à appliquer l'entente qui est intervenue. Voici celles qui intéressent le plus les prestations de retraite pour les personnes au foyer :

- le versement obligatoire de prestations au conjoint au décès ou à la retraite du cotisant;
- l'acquisition plus rapide du droit à la pension;
- l'inclusion des travailleurs à temps partiel dans les régimes de rentes;
- une transférabilité accrue.

Si elles ne visaient pas toutes à assurer un revenu de retraite aux travailleurs et travailleuses au foyer, ces modifications y parviennent effectivement dans bien des cas.

... 4

III. La méthode proposée antérieurement

Pour comprendre nos objections, il est nécessaire de comprendre d'abord les éléments essentiels de la méthode proposée antérieurement, qui sont les suivants :

A. Les gains présumés pour un travailleur ou une travailleuse au foyer à plein temps seraient égaux à la moitié du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP). Dans le cas des personnes au foyer qui ont un travail rémunéré mais gagnent moins que le MGAP, les gains réels seraient augmentés de manière à représenter la moitié de ce maximum. Celles qui gagnent au moins la moitié du MGAP ne recevraient pas de prestation de personne au foyer.

B. On entend par personne au foyer la personne qui travaille uniquement ou principalement au foyer dans une année donnée pour prendre soin de son conjoint, d'un enfant de moins de 18 ans ou d'un parent adulte à charge et infirme qui vit au foyer.

C. Les cotisations pour le compte des personnes au foyer seraient :

(i) versées par le conjoint qui n'est pas une personne au foyer lorsqu'il gagne au moins le MGAP;

(ii) entièrement subventionnées par tous les cotisants au RPC lorsqu'il n'y a pas de conjoint ou lorsque le conjoint gagne moins que la moitié du MGAP;

(iii) partiellement subventionnées lorsque le conjoint salarié gagne plus de la moitié du MGAP mais moins que le montant total de ce maximum.

... 5

IV. Le lien gains-prestation

Le Régime de pensions du Canada est conçu et fonctionne explicitement selon le principe voulant que les prestations de retraite qu'il permet de verser soient proportionnelles aux gains provenant d'un travail rémunéré touchés pendant la vie active. Le RPC ne reconnaît pas toutes les formes de revenu; il exclut spécifiquement les revenus tels que l'intérêt et les dividendes et les revenus "en nature". Être d'accord avec la proposition selon laquelle les services des personnes au foyer ont une "valeur économique" ne veut pas nécessairement dire que cette valeur devrait se traduire par des gains ouvrant droit à pension pour le RPC.

Les gains présumés qu'il est proposé d'attribuer aux travailleurs et aux travailleuses au foyer n'ont aucun rapport avec les gains provenant d'un travail rémunéré. Ces gains ne se rattachent à aucune opération de caisse; ils ne sont pas reconnus pour l'impôt ou l'assurance-chômage et ils ne sont pas proportionnels à l'effort accompli ou au résultat obtenu.

Une difficulté se présente aussi chaque fois qu'un chiffre arbitraire est attribué pour désigner la valeur des services du travailleur ou de la travailleuse au foyer. Ce sont les préférences, les habitudes de vie et la compétence personnelles qui vont déterminer la valeur de ces services. D'aucuns diront qu'il est nécessaire de définir un montant pour les services des personnes au foyer si on veut en reconnaître la valeur. Mais décréter que les services des personnes au foyer ne valent que la moitié du salaire moyen dans l'industrie, c'est institutionnaliser une image qui risque d'être moins que souhaitable.

... 6

V. La prévention en faveur de la personne au foyer

Un des aspects les plus troublants de la proposition, c'est d'être axée sur un seul groupe et - pour compliquer le problème - de viser inégalement les membres de ce groupe.

La proposition ne tient pas compte des autres groupes que ne protège pas actuellement le Régime de pensions du Canada, par exemple les chômeurs, les personnes isolées, les bénéficiaires de l'aide sociale, les autochtones qui vivent dans les réserves ou les personnes qui font du troc. Ces groupes ont présumément tous le même besoin de revenu de retraite.

La proposition ne tient pas compte non plus de la valeur économique indiscutable des biens et des services que les agriculteurs, les pêcheurs, les commerçants et les travailleurs du même genre produisent pour eux-mêmes et pour leur famille.

Pis encore, elle détermine la valeur des services d'une personne au foyer en fonction de l'emploi rémunéré. La personne qui gagne au moins la moitié du MGAP en tant que membre de la population active rémunérée ne pourra pas faire reconnaître les services qu'elle assure en tant que personne au foyer. Donc, pour le RPC, seules les personnes au foyer qui ont un taux minimal d'activité rémunérée auront une valeur. Cela va à l'encontre du bons sens.

L'injustice que représente le fait de mettre une valeur sur les services des travailleurs et travailleuses au foyer entraînera des injustices au moment d'établir les ratios de remplacement du RPC à la retraite. Nous n'énumérerons pas de nouveau ces injustices puisqu'elles ont été expliquées dans d'autres rapports bien documentés.

... 7

VI. L'interfinancement

Il convient naturellement que les régimes de pensions publics incorporent dans l'économie un élément d'interfinancement, autrement dit de financement des participants à faible revenu par les participants à haut revenu.

Au Canada, cet interfinancement se réalise par le moyen du programme de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti.

Le Régime de pensions du Canada prévoit aussi certains éléments d'interfinancement entre les cotisants de sexe et d'état civil différents, et il a permis de réaliser un transfert considérable entre les générations. Il y a aussi une mesure d'interfinancement entre gros et petits salariés dans les prestations d'invalidité et de survivant à taux uniforme, mais cela représente une proportion relativement négligeable du coût total. Les prestations de retraite, but principal du Régime, ont exigé très peu d'interfinancement entre les groupes économiques.

Il importe qu'il continue d'en être ainsi pour que le Régime reste viable et crédible.

S'il était nécessaire d'améliorer les prestations pour les petits salariés ou les non-cotisants au Régime de pensions du Canada, il faudrait le faire par le moyen des pensions de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti de sorte que les coûts associés puissent être clairement établis et que les prestations soient versées à tous les Canadiens, pas seulement à un groupe démographique en particulier.

Les Canadiens estiment que les prestations du RPC doivent être versées aux cotisants (ou aux bénéficiaires des cotisants). Nous croyons que les cotisants au RPC auront du mal à accepter un hausse substantielle de leurs cotisations pour que des prestations puissent être versées à des non-cotisants avec qui ils n'ont pas de lien de parenté.

... 8

VII. Le partage des crédits

A. Retraite

Dans la partie II, nous avons parlé du partage obligatoire des crédits de pension et du partage des versements comme de modifications qui profitent aux personnes au foyer. Ces modifications ne vont pas assez loin. Nous croyons que le partage des crédits de pension entre les conjoints devrait se faire automatiquement - que cela devrait être un droit, pas une question de demande.

Autrement dit, nous estimons que les crédits devraient être partagés entre les deux conjoints tous les ans, à mesure qu'ils sont acquis. Chacun recevrait, en tant que crédit, les gains moyens des deux et si l'un ne travaillait pas, chacun aurait un crédit pour la moitié des gains de celui qui travaille.

Le coût serait à peu près le même que celui qu'exige l'application des dispositions déjà en vigueur. Ce qui est entièrement différent, c'est l'allusion implicite au conjoint qui ne travaille pas. Il n'est pas nécessaire de partager les crédits au divorce parce que c'est déjà fait. Les conjoints qui atteignent l'âge de 65 ans n'auraient pas non plus à demander des prestations. Mais surtout, cela créerait des prestations auxquelles les travailleurs et les travailleuses au foyer auraient eux-mêmes droit et cela correspondrait par le fait même à la formule de la pension de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti.

Incidemment, cette formule règle aussi automatiquement la question des mariages multiples en ce sens que le partage des crédits devient proportionnel à la durée de chaque mariage.

... 9

Il y a néanmoins des problèmes dont il faudrait tenir compte.

Ainsi :

1. Il pourrait être difficile de déterminer les conjoints admissibles pour une année. Mais comme les formulaires d'impôt actuels exigent le numéro d'assurance sociale, l'administration saurait que la possibilité de partage existe du moment qu'un conjoint fournirait les renseignements nécessaires.

   Les rapports périodiques sur les cotisants, sur lesquels pourraient figurer des notes rappelant la possibilité d'admissibilité au partage des crédits, constitueraient peut-être aussi un autre moyen utile d'obtenir ces renseignements.

2. Étant donné l'incidence des familles à deux salariés, des relevés de cotisations additionnels seraient nécessaires, mais certainement pas en aussi grand nombre que cela a déjà été le cas.

3. La mise en oeuvre de la modification avec effet rétroactif à l'adoption crée des difficultés dans la pratique et sur le plan administratif. Nous proposerions plutôt que le partage des crédits acquis ne se fasse que dans les années à venir, et que les dispositions déjà en vigueur pour permettre le partage au divorce et à la retraite continuent d'être appliquées en ce qui a trait aux années antérieures.

4. Même s'il n'en est pas question précisément ici, la mise en oeuvre de cette recommandation exigerait que la disposition d'exclusion pour élever des enfants soit appliquée d'une manière plus équitable entre les conjoints.

5. Il y aurait un effet négatif sur le niveau initial des prestations de retraite lorsque les conjoints sont d'âge différent, mais que les dispositions relatives à l'âge variable de la retraite entrées en vigueur récemment pourraient toutefois atténuer.

... 10

B. Prestations de survivant

Une fois que les crédits de retraite ont été transférés, ou plus précisément partagés, que faire si un conjoint meurt? Les prestations de survivant représentent une question distincte qui ne sera pas abordée ici. Nous estimons que ces prestations, versées avant ou après la retraite, devraient nécessairement être définies en fonction du niveau des prestations de retraite.

C. Prestations d'invalidité

Des faits montrent que le programme de prestations d'invalidité est déjà très difficile à administrer, en partie en raison de la nature subjective de l'invalidité.

Même si on s'efforce d'arriver à une bonne définition de l'invalidité, il y entre toujours une mesure considérable de subjectivité qui la rend nécessairement contestable. Le processus d'appel du Régime, qui est coûteux et non rentable, sert donc beaucoup plus souvent pour les prestations d'invalidité que pour les prestations beaucoup plus courantes de retraite.

Sur le plan des prestations d'invalidité, le RPC et les régimes privés ne s'harmonisent pas.

Parce que les définitions sont différentes, il arrivera qu'un requérant soit refusé en vertu du RPC et accepté en vertu d'un régime privé.

Les frais administratifs que représente chaque dollar de prestation d'invalidité versé sont beaucoup plus élevés que le coût engagé pour chaque dollar de prestation de retraite.

... 11

Nous pensons que la situation serait pire encore si le RPC prévoyait le versement des prestations d'invalidité aux personnes qui ne sont pas au travail. Nous ne proposons pas le partage des crédits dans le cas des prestations d'invalidité.

Nous recommandons en fait de verser les prestations d'invalidité uniquement aux cotisants qui travaillent, là encore en fonction des gains enregistrés dans les années qui précèdent immédiatement l'invalidité. La prestation d'invalidité serait donc ainsi entièrement indépendante de la prestation de retraite. Nous sommes d'avis que cette modification ne doit s'appliquer qu'à l'égard des futurs cas d'invalidité.

... 12

VIII. Résumé

Ce que nous préconisons, en somme, c'est que tous les Canadiens aient un revenu de retraite suffisant et que des moyens soient trouvés afin d'y parvenir.

Les importantes modifications apportées ces dernières années aux régimes tant du secteur public que du secteur privé rendront plus adéquat le revenu de retraite en général et bon nombre d'entre eux assureront directement aux conjoints l'accès aux prestations des régimes de rentes.

Nous nous opposons à l'idée de restructurer le Régime de pensions du Canada dans le but de verser à un groupe particulier de personnes des prestations lourdement interfinancées qui n'ont aucun rapport avec les gains provenant d'un emploi rémunéré. Nous croyons par contre que le partage des crédits de pension est conforme au caractère essentiel du Régime.

C'est donc en dehors du cadre du RPC qu'il faudrait chercher d'autres solutions à ces deux problèmes que représentent la garantie d'un revenu de retraite suffisant et la reconnaissance de la valeur des services des travailleurs et travailleuses au foyer.

MEMBRES DU
CONSEIL CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Mai 1987

Vice-président

Marcel Le Houillier	- MONTRÉAL (Québec)

Membres

Robert Apsey	- ISLINGTON (Ontario)
Harvey Atkinson	- EDMONTON (Alberta)
William Black	- HALIFAX (Nouvelle-Écosse)
William Y. Crawford	- VANCOUVER (Colombie Britannique)
William J. Harris	- ST. JOHN'S (Terre-Neuve)
Sharon Kelley	- SASKATOON (Saskatchewan)
Richard Madsen	- ENGLEHART (Ontario)
Royce Moore	- VERNON (Colombie Britannique)
Joan Prevalnig	- WINNIPEG (Manitoba)
Frank Romano	- STRATFORD (Ontario)
Hayden Smith	- CALGARY (Alberta)